MASTER
NEGATIVE
NO. 91-80016-29

MICROFILMED 1992

COLUMBIA UNIVERSITY LIBRARIES/NEW YORK

as part of the
"Foundations of Western Civilization Preservation Project"

Funded by the
NATIONAL ENDOWMENT FOR THE HUMANITIES

Reproductions may not be made without permission from
Columbia University Library

COPYRIGHT STATEMENT

The copyright law of the United States -- Title 17, United States Code -- concerns the making of photocopies or other reproductions of copyrighted material...

Columbia University Library reserves the right to refuse to accept a copy order if, in its judgement, fulfillment of the order would involve violation of the copyright law.

AUTHOR:

GESSEN, VLADIMIR M.

TITLE:

POLITSEISKAIA REFORMA...

PLACE:

S.-PETERBURG

DATE:

1905

Master Negative #

91-80016-29

COLUMBIA UNIVERSITY LIBRARIES
PRESERVATION DEPARTMENT

BIBLIOGRAPHIC MICROFORM TARGET

Original Material as Filmed - Existing Bibliographic Record

947
Z
v.4

Gessen, Vladimir Matĭeevich, 1868-1920
...Politseĭskaĭa reforma v trudakh komissïi st. sekr Kakhanova... [Police reform in the works of the commission of State Secretary Kakhanov] S.-Peterburg, 1905.
36 p. 24½ cm.

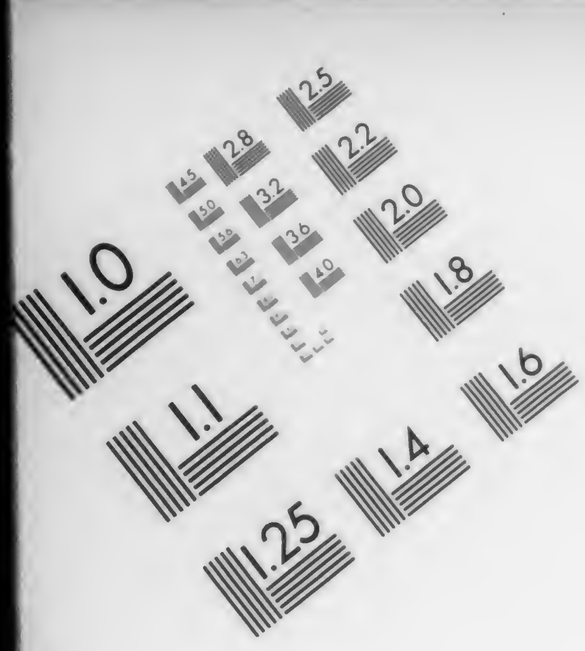
At head of title: V. M. Gessen.
Reprint from: "Izvĭestïĭa S.-Peterburgskago polit. ekhnicheskago instituta", 1905, Vol. 3.

VOLUME OF PAMPHLETS

Restrictions on Use:

TECHNICAL MICROFORM DATA

FILM SIZE: 35mm REDUCTION RATIO: 11X
IMAGE PLACEMENT: IA (IIA) IB IIB
DATE FILMED: 4/26/91 INITIALS F. C.
FILMED BY: RESEARCH PUBLICATIONS, INC WOODBRIDGE, CT

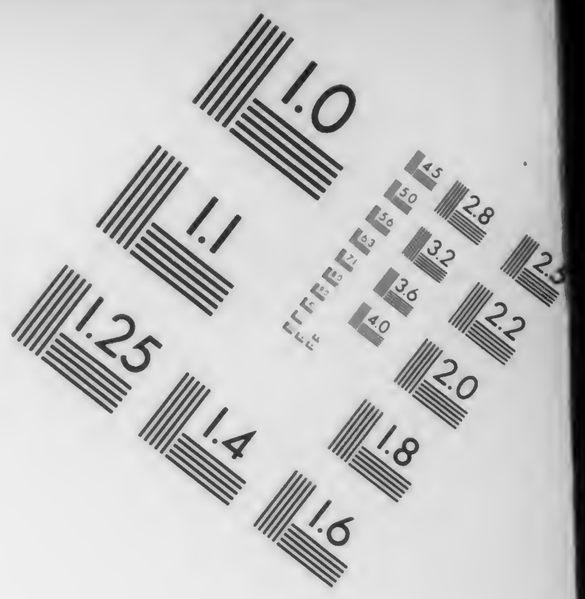


AIIM

Association for Information and Image Management

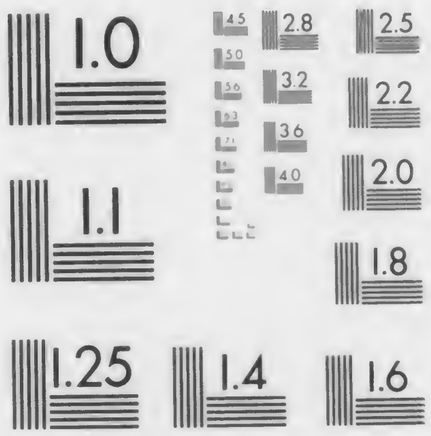
1100 Wayne Avenue, Suite 1100
Silver Spring, Maryland 20910

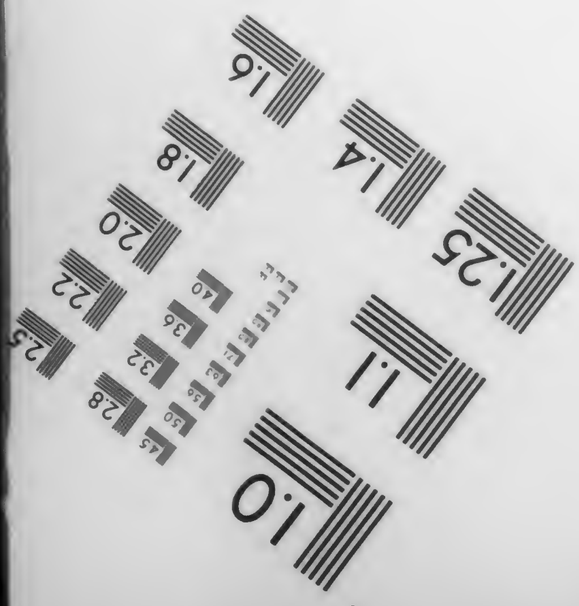
301/587-8202

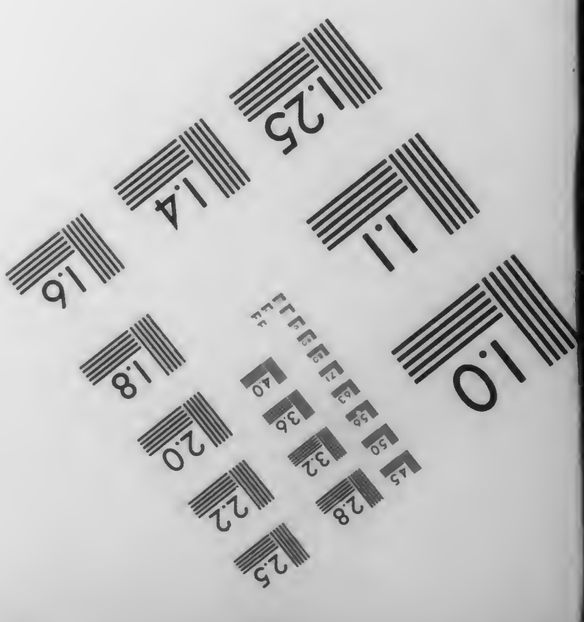


Centimeter

Inches







MANUFACTURED TO AIIM STANDARDS
BY APPLIED IMAGE, INC.

Columbia University
in the City of New York

LIBRARY

В. М. ГЕССЕНЪ.

ПОЛИЦЕЙСКАЯ РЕФОРМА

ВЪ ТРУДАХЪ КОМИССІИ

ст.-секр. КАХАНОВА.

Отдѣльный оттискъ
изъ «Извѣстій С.-Петербургскаго Политехническаго Института»
за 1905 г. Томъ III.

С.-ПЕТЕРБУРГЪ.
1905.

PRINTED IN RUSSIA.

В. М. ГЕССЕНЪ.

ПОЛИЦЕЙСКАЯ РЕФОРМА

ВЪ ТРУДАХЪ КОМИССІИ

ст.-секр. КАХАНОВА.

UNIVERSITY

Отдѣльный оттискъ
изъ «Извѣстій С.-Петербургскаго Политехническаго Института»
за 1905 г. Томъ III.

С.-ПЕТЕРБУРГЪ.
1905.

ТИПО-ЛИТОГРАФІЯ
ШРЕДЕРА
въ С.ПЕТЕРБУРГѢ
Гороховая № 20

947
Z
v 4

Печатано по распоряженію Совѣта СПБ. Политехническаго Института.

Полицейская реформа въ трудахъ комиссіи ст.-секр. Каханова.

В. М. Гессена.

I.

Выработанный Совѣщаніемъ, выдѣленнымъ изъ состава Кахановской комиссіи [1]), проектъ реорганизаціи полиціи открывается опредѣленіемъ предметовъ вѣдомства полицейскихъ учрежденій.

На общую правительственную полицію, по проекту, должно быть возложено: а) охраненіе и возстановленіе общественнаго порядка, безопасности и спокойствія; б) предупрежденіе и пресѣченіе преступленій; в) дознанія по происшествіямъ и преступленіямъ; г) участіе въ предварительномъ слѣдствіи; д) обвиненіе на судѣ, за исключеніемъ тѣхъ случаевъ, когда такое обвиненіе зависитъ отъ частныхъ лицъ или возложено закономъ на другія установленія; е) исполненіе судебныхъ приговоровъ за исключеніемъ взысканія штрафовъ и другихъ указанныхъ закономъ случаевъ; ж) содѣйствіе и оказаніе первой помощи всѣмъ и каждому въ случаѣ несчастія; з) содѣйствіе, по приглашенію или призыву, всѣмъ и каждому, въ дѣлѣ сохраненія порядка, предупрежденія и пресѣченія преступленій и привлеченія виновныхъ къ суду [2]).

Кромѣ указанныхъ дѣлъ, къ обязанностямъ общей полиціи должны быть, по необходимости, отнесены и всѣ тѣ исполнительныя дѣла, кои не могутъ быть поручены исполнительнымъ органамъ другихъ вѣдомствъ, какъ по недостатку та-

[1]) О составѣ Совѣщанія см. мою ст. Вопросъ о городской реформѣ въ комиссіи ст.-секр. Каханова (И. П. И. т. II вып. 1 и 2).

[2]) Проектъ IV; Полиція; пол. 1.

кихъ органовъ, такъ и по другимъ причинамъ; но количество такихъ обязанностей должно быть крайне ограничено, а свойство ихъ въ точности указано въ законѣ, съ такимъ расчетомъ, чтобы чины полиціи не были отвлекаемы отъ исполненія главныхъ своихъ обязанностей и чтобы возлагаемыя на нихъ придаточныя дѣла не требовали отъ нихъ такихъ спеціальныхъ познаній, кои для полицейской службы не представляютъ необходимости [1]).

Всѣ, вообще, правительственныя и общественныя власти обязаны охранять, въ предѣлахъ ихъ вѣдомства, порядокъ, спокойствіе и безопасность, предупреждать и пресѣкать преступленія и проступки, какъ общіе, такъ и противъ спеціальныхъ уставовъ и постановленій, привлекать, въ соотвѣтственныхъ случаяхъ, виновныхъ къ отвѣтственности, обвинять ихъ на судѣ и осуществлять по отношенію къ нимъ право экзекуціи (т. е. исполненіе за счетъ обязанныхъ). Самостоятельная дѣятельность полиціи въ кругу вѣдомства другихъ властей, за ихъ отсутствіемъ и до ихъ прибытія, проявляется лишь въ тѣхъ случаяхъ, когда это необходимо для охраненія порядка, спокойствія и безопасности; въ другихъ же случаяхъ полиція, принявъ неотложныя, по обстоятельствамъ дѣла, мѣры, увѣдомляетъ, кого слѣдуетъ, о замѣченныхъ правонарушеніяхъ [2]).

Предѣлы власти и способы дѣйствія. По мнѣнію совѣщанія, необходимо изданіе особаго „учрежденія о полиціи“, въ которомъ должны быть точно опредѣлены предѣлы власти и способы дѣйствія чиновъ и служителей полиціи въ обыкновенныхъ обстоятельствахъ, насколько имъ не дано иного опредѣленія въ спеціальныхъ уставахъ и законахъ. Съ этою цѣлью въ учрежденіи должны быть установлены: 1) главные виды проявленія полицейской дѣятельности вообще, каковыми являются: изданіе обязательныхъ постановленій, полицейское разбирательство и наложеніе взысканій

[1]) Ib., пол. 2. Согласно прим. къ этому положенію на чинахъ полиціи остаются возложенныя на нихъ обязанности по дѣламъ воинской повинности.

[2]) Ib., пол. 3—5.

въ административномъ порядкѣ, задержаніе и арестъ, обыскъ и выемка, надзоръ и высылка, право сообщеній и требованій, экзекуція, дѣйствіе оружіемъ; въ учрежденіи должно быть указано, какіе изъ этихъ видовъ полицейской дѣятельности присваиваются полиціи и ея отдѣльнымъ органамъ, въ какихъ предѣлахъ и въ какихъ случаяхъ; 2) необходимые для законности дѣйствій полиціи и для огражденія частныхъ лицъ отъ произвола и излишнихъ стѣсненій формы и обряды полицейской дѣятельности, и 3) порядокъ обжалованія этихъ дѣйствій [1]). Независимо отъ учрежденія о полиціи, для правильной постановки полицейской дѣятельности необходимъ, по мнѣнію совѣщанія, коренной пересмотръ устава о предупрежденіи и пресѣченіи преступленій, а также относящихся къ полиціи статей другихъ уставовъ [2]). Ближайшее разъясненіе, согласно съ закономъ, обязанностей полиціи въ частностяхъ и въ примѣненіи къ временнымъ и мѣстнымъ обязательствамъ должно быть сдѣлано путемъ инструкцій, составляемыхъ на мѣстахъ уѣзднымъ и губернскимъ полицейскимъ начальствомъ [3]).

Организація полиціи. По мнѣнію большинства совѣщанія (шести членовъ), главнымъ начальникомъ полиціи въ губерніи долженъ быть признанъ губернаторъ. Наоборотъ, по мнѣнію меньшинства (трехъ членовъ), въ губерніи должна быть создана особая должность начальника полиціи, при условіи сліянія въ этой должности непосредственнаго начальствованія надъ полиціей и обязанностей начальника жандармскаго губернскаго управленія [4]).

Въ составѣ губернской полиціи, совѣщаніе различаетъ двоякаго типа организацію полицейскихъ учрежденій,—одну для уѣзда, другую для нѣкоторыхъ, выдѣленныхъ изъ состава уѣзда городовъ. Въ полицейскомъ отношеніи всѣ города, за исключеніемъ столицъ, дѣлятся на три разряда: а) городскія поселенія, входящія всецѣло въ составъ стана, имѣютъ только

[1]) Ib., пол. 6.
[2]) Ib., пол. 7.
[3]) Ib., пол. 8.
[4]) Ib., пол. 60.

особыхъ полицейскихъ служителей; б) города, выдѣленные изъ состава стана, но входящіе въ составъ уѣзда, имѣютъ особаго городского пристава и его помощниковъ, подчиненныхъ исправнику; в) болѣе значительные города имѣютъ особую, независимую отъ уѣздной, городскую полицію [1]).

Отнесеніе городского населенія къ тому или иному разряду разрѣшается въ законодательномъ порядкѣ, по представленіямъ мѣстныхъ установленій [2]).

Органами уѣздной полиціи являются десятскіе, сотскіе, становые пристава и исправники. Въ указанныхъ закономъ предѣлахъ полицейскія обязанности возлагаются на сельскихъ старостъ и волостелей [3]). Уѣздное полицейское управленіе и, вмѣстѣ съ нимъ, должность помощника исправника и сословныхъ засѣдателей подлежатъ упраздненію [4]). Равнымъ образомъ подлежитъ упраздненію должность полицейскихъ урядниковъ [5]).

Выставленіе десятскихъ остается натуральной повинностью населенія. Сельскія общества дѣлятся на десятни, и отъ каждой изъ нихъ выставляется десятскій. Въ прочихъ мѣстностяхъ уѣзда десятскіе выставляются владѣльцами земель, не входящихъ въ составъ сельскихъ обществъ, а также владѣльцами фабрикъ, заводовъ и т. под. Общее число десятскихъ для каждой населенной мѣстности опредѣляется, въ предѣлахъ указанной закономъ нормы, уѣзднымъ земскимъ собраніемъ по представленію волостеля и утверждается присутствіемъ уѣзднаго управленія. Обязанность десятскихъ—исполненіе на мѣстахъ распоряженій сельскихъ старостъ, волостелей, полицейскихъ и иныхъ властей; дежурство десятскихъ при полицейскихъ чинахъ подлежитъ упраздненію [6]).

Натуральная повинность по выставленію сотскихъ должна быть снята съ населенія. Сотскіе признаются служителями общей правительственной полиціи; они находятся въ непосредственномъ подчиненіи становыхъ приставовъ, опредѣляются къ должности, по ихъ представленію, исправниками и получаютъ содержаніе изъ казны [1]).

[1]) Ib., пол. 46.
[2]) Ib., пол. 49.
[3]) Ib., пол. 33.
[4]) Ib., пол. 45.
[5]) Ib., пол. 13.
[6]) Ib., пол. 9—11.

Территорія полицейскаго стана дѣлится на сотни; границы сотни опредѣляются исправникомъ и утверждаются уѣзднымъ присутствіемъ; онѣ не должны выходить изъ предѣловъ волости. Въ каждой сотнѣ имѣется особый сотскій [2]).

Общее число сотскихъ по Имперіи, а также потребная на ихъ содержаніе сумма устанавливаются въ законодательномъ порядкѣ и включаются въ полицейскіе штаты. Число сотскихъ опредѣляется съ такимъ расчетомъ, чтобы, кромѣ находящихся въ сотскихъ, на каждаго исправника приходилось по два и на каждаго станового по одному сотскому для исполненія обязанностей разсыльныхъ. Общее число сотскихъ и ассигнованная на ихъ содержаніе сумма распредѣляются по губерніямъ министромъ внутреннихъ дѣлъ, а по уѣздамъ—присутствіемъ губернскаго управленія [3]). Для назначенія на должность сотскаго требуется опредѣленный возрастъ, отъ 25 до 55 лѣтъ, и грамотность [4]). Къ обязанностямъ сотскихъ, въ общихъ чертахъ, относится охрана и возстановленіе нарушеннаго порядка и благочинія въ сотнѣ, охраненіе слѣдовъ преступленій и принятіе мѣръ къ ихъ обнаруженію и задержанію виновныхъ, сообщеніе подлежащимъ властямъ о правонарушеніяхъ и происшествіяхъ въ сотнѣ, оказаніе первой помощи и содѣйствіе въ несчастныхъ случаяхъ [5]).

Уѣздъ въ полицейскомъ отношеніи раздѣляется губернскимъ присутствіемъ, по представленіямъ уѣзднаго, на станы, находящіеся въ завѣдываніи становыхъ приставовъ [6]).

Содержаніе приставамъ производится изъ казны и опредѣляется штатами; отводъ становымъ квартиръ, или выдача квартирныхъ денегъ остается на обязанности земства [7]).

[1]) Ib., пол. 15, 20.
[2]) Ib., пол. 14.
[3]) Ib., пол. 16—18.
[4]) Ib., пол. 11.
[5]) Ib., пол. 22.
[6]) Ib. пол. 23—24.
[7]) Ib., пол. 25.

Пристава назначаются, по представленіямъ исправника, губернаторомъ изъ числа лицъ, хотя бы и не имѣющихъ права на вступленіе на государственную службу, но отвѣчающихъ условіямъ возрастнаго и образовательнаго ценза,— а именно, имѣющихъ отъ 25 до 55 лѣтъ и окончившихъ курсъ низшихъ учебныхъ заведеній [1]).

Къ обязанностямъ становыхъ приставовъ относится: охрана безопасности и порядка въ станѣ; производство дознаній, участіе въ предварительномъ слѣдствіи и обвиненіе на судѣ въ указанныхъ закономъ предѣлахъ; сообщеніе подлежащимъ властямъ о правонарушеніяхъ и принятіе неотложныхъ мѣръ; провѣрка дѣятельности сотскихъ; оказаніе первой помощи и содѣйствіе въ несчастныхъ случаяхъ [2]).

Кромѣ полагающихся по штату сотскихъ и становыхъ, въ указанныхъ закономъ случаяхъ, губернскія присутствія, могутъ возложить на жителей населенныхъ пунктовъ, владѣльцевъ фабрикъ и др. обязанность содержать на свой счетъ особыхъ сотскихъ и полицейскихъ надзирателей, на правахъ становыхъ, сверхъ штата. Учрежденіе сверхштатныхъ сотскихъ и надзирателей можетъ имѣть мѣсто и по ходатайству населенія или частныхъ владѣльцевъ, за ихъ счетъ. Сверхштатные сотскіе и надзиратели ни въ порядкѣ назначенія и подчиненія, ни въ прочихъ отношеніяхъ не отличаются отъ штатныхъ [3]).

Начальникомъ уѣздной полиціи является исправникъ, назначаемый личною властью губернатора. Для назначенія въ должность исправника требуется возрастъ отъ 25 до 55 лѣтъ и образованіе въ среднихъ учебныхъ заведеніяхъ или предыдущая служба въ теченіе не менѣе 5 лѣтъ въ полицейской должности, соотвѣтствующей должности станового пристава. На обязанность исправника возлагается, прежде всего, непосредственное въ кругѣ общихъ обязанностей полиціи производство тѣхъ дѣлъ и принятіе тѣхъ мѣръ, которыя, по своей важности, не могутъ быть поручены низшимъ чинамъ полиціи, а также тѣхъ, которыя, относясь ко всему уѣзду или большей его части, выходятъ изъ предѣловъ вѣдомства отдѣльныхъ приставовъ. Сверхъ того, къ обязанностямъ исправника относится общее наблюденіе за охраною порядка, безопасности и спокойствія въ уѣздѣ; надзоръ за дѣятельностью низшихъ чиновъ и служителей полиціи; сообщеніе подлежащимъ властямъ о замѣченныхъ правонарушеніяхъ. При исправникѣ состоитъ въ завѣдываніи секретаря канцелярія. Квартирное довольствіе исправниковъ относится на счетъ казны [1]).

Разъѣзды всѣхъ чиновъ уѣздной полиціи, по дѣламъ службы, производятся на счетъ казны [2]).

Въ городахъ, имѣющихъ особую отъ уѣздной городскую полицію, составъ ея, по проекту, образуется изъ полиціймейстера, его помощника (гдѣ нужно), участковыхъ приставовъ и, въ случаѣ надобности изъ помощниковъ, старшихъ и младшихъ полицейскихъ служителей. Полицейскіе служители опредѣляются на службу полиціймейстеромъ, по вольному найму, съ соблюденіемъ условій возрастнаго и образовательнаго ценза, установленнаго для сотскихъ. Порядокъ и условія назначенія, предметы вѣдомства и предѣлы власти чиновъ городской полиціи опредѣляются примѣнительно къ правиламъ, установленнымъ для полиціи уѣздной. Городскія полицейскія управленія подлежатъ упраздненію; при полиціймейстерѣ состоитъ канцелярія, въ завѣдываніи секретаря.

Содержаніе городской полиціи въ городахъ первыхъ двухъ разрядовъ, т. е. входящихъ въ составъ стана и уѣзда, относится на средства самихъ городовъ. Число служителей полиціи въ этихъ городахъ и размѣръ ихъ содержанія опредѣляются постановленіемъ губернскаго присутствія, подлежащимъ обжалованію въ общеустановленномъ порядкѣ; размѣръ содержанія приставовъ и ихъ помощниковъ въ городахъ второго разряда опредѣляется закономъ. Въ городахъ третьяго разряда, имѣющихъ свою особую полицію, въ рас-

[1]) Ib., пол. 27 и 28.
[2]) Ib., пол. 30.
[3]) Ib., пол. 19 и 26.

[1]) Ib., пол. 34—44.
[2]) Ib., пол. 57.

ходахъ по ея содержанію принимаетъ участіе казна; доля участія казны должна быть поставлена въ прямое отношеніе къ обще-государственному значенію отдѣльныхъ городовъ. Составъ полиціи въ этихъ городахъ, размѣръ содержанія полицейскихъ чиновъ и служителей, а также процентное отношеніе расходовъ казны на содержаніе полиціи, опредѣляются штатами, изданными въ законодательномъ порядкѣ [1]).

Жандармская полиція. Послѣднія двѣ статьи проекта посвящены вопросу объ отношеніи общей полиціи къ полиціи жандармской.

По мнѣнію совѣщанія, сліяніе нижнихъ чиновъ жандармскаго корпуса съ общей полиціей, путемъ приспособленія ихъ къ мѣстной полицейской организаціи, въ формѣ военныхъ передвижныхъ командъ, признается желательнымъ. Наоборотъ, должна быть сохранена спеціально желѣзнодорожная жандармская полиція,—однако, съ устраненіемъ, по возможности, обособленности ея организаціи [2]).

II.

При обсужденіи полицейской реформы, наиболѣе существеннымъ и важнымъ является вопросъ о компетенціи, т. е. о предметахъ вѣдомства полицейскихъ учрежденій, ибо характеромъ и объемомъ компетенціи этихъ учрежденій опредѣляется самое существо „полиціи“, какъ особаго института государственнаго права.

Въ силу историческихъ условій своего возникновенія и развитія, полиція въ Россіи имѣетъ, по мнѣнію совѣщанія, двоякій характеръ.

Съ одной стороны, она является спеціальнымъ органомъ, такъ называемой, полиціи безопасности.

Съ другой, она является исполнительнымъ органомъ всѣхъ вѣдомствъ по дѣламъ какъ общаго, такъ и спеціальнаго управленія. Независимо отъ этого, нѣкоторыя функціи, не относящіяся ни къ одной изъ указанныхъ двухъ категорій, осуществляются полиціей, въ качествѣ представительницы на мѣстахъ губернаторской власти.

[1]) Ib., пол. 46—59.
[2]) Ib., пол. 61, 62.

Въ качествѣ спеціальнаго органа полиціи безопасности, полиція охраняетъ и возстановляетъ общественный порядокъ, безопасность и спокойствіе, предупреждаетъ и пресѣкаетъ преступленія, производитъ дознанія и участвуетъ въ предварительномъ слѣдствіи, обвиняетъ въ указанныхъ закономъ случаяхъ на судѣ и т. под.

Въ качествѣ исполнительной полиціи, она дѣйствуетъ совмѣстно съ другими органами, по ихъ указаніямъ и подъ ихъ контролемъ, по всѣмъ отраслямъ управленія вообще. Такъ, по дѣламъ судебнаго вѣдомства, кромѣ производства дознаній и участія въ слѣдствіи и на судѣ, относящихся собственно къ полиціи безопасности, полиція исполняетъ отдѣльныя порученія судебныхъ мѣстъ и властей, и несетъ многосложныя обязанности по тюремной и арестантской частямъ. По дѣламъ финансоваго управленія, на полицію возложено множество обязанностей по взысканію недоимокъ, по отправленію натуральныхъ повинностей, по акцизному и таможенному вѣдомству, по управленію лѣсами и казенными оброчными статьями и т. д. По дѣламъ военнаго вѣдомства, полиція содѣйствуетъ полкамъ и командамъ при ихъ препровожденіи, наблюдаетъ за исполненіемъ различныхъ правилъ устава о воинской повинности и т. д. Наконецъ, въ области хозяйственнаго управленія, подъ которымъ понимается у насъ все, вообще, внутреннее управленіе, за исключеніемъ военнаго, финансоваго и судебнаго — полиція является исполнительнымъ органомъ по всѣмъ вообще дѣламъ, возложеннымъ на земскія и городскія установленія; поэтому, почти всѣ дѣла, къ участію въ которыхъ призваны общественныя установленія, значатся и въ числѣ предметовъ вѣдомства полицейскихъ управленій и подчиненныхъ имъ лицъ.

Какъ представители на мѣстахъ губернаторской власти,—т. е. въ качествѣ общеправительственныхъ органовъ, чины полиціи обязаны бдительно смотрѣть за исполненіемъ всѣми и каждымъ въ уѣздѣ вѣрноподданническаго долга,

обнародовать законы и распоряженія правительства, удостовѣрять различные факты, имѣющіе юридическія послѣдствія для частныхъ лицъ, правительственныхъ и общественныхъ установленій (напр., вести метрическія книги раскольниковъ, выдавать свидѣтельства о благонадежности, о болѣзни и др.), приводить въ указанныхъ закономъ случаяхъ къ присягѣ и т. под.

Изъ всѣхъ вообще категорій дѣлъ, входящихъ въ составъ полицейской компетенціи, дѣла по, такъ наз., полиціи безопасности составляютъ, по мнѣнію совѣщанія, естественную компетенцію полицейскихъ учрежденій; они образуютъ ту „особую, самостоятельную отрасль управленія, тѣ особые предметы вѣдомства, для которыхъ необходимо имѣть въ мѣстности самостоятельную, правительственную полицію“. А между тѣмъ, именно, эта отрасль управленія находится въ рукахъ полиціи, въ положеніи „болѣе чѣмъ неудовлетворительномъ“.

Вслѣдствіе обремененія полиціи исполнительными и общеправительственными дѣлами, надлежащее полицейское наблюденіе почти нигдѣ не имѣетъ мѣста, за исключеніемъ развѣ однихъ городовъ, гдѣ также, впрочемъ, оно оставляетъ желать многаго. Сенаторскія ревизіи „рисуютъ грустную картину необезпеченности населенія, въ смыслѣ безопасности, и правительства, въ смыслѣ снабженія его вѣрными данными по этому вопросу“. По своей безспорно главной и основной обязанности, полиція дѣйствуетъ лишь урывочно и случайно, а населеніе, не разсчитывая на ея покровительство, остается безучастнымъ зрителемъ безплодныхъ и скоропреходящихъ порывовъ полицейской дѣятельности. Важнѣйшей задачей полицейской реформы является, по мнѣнію совѣщанія, созданіе возможности правильной, законной и цѣлесообразной дѣятельности полицейскихъ чиновъ, имѣющей не только мѣстное, но и важное государственное значеніе. Для достиженія же этой цѣли необходимо освобожденіе полиціи отъ множества лежащихъ на ней исполнительныхъ и правительственныхъ обязанностей, не имѣющихъ прямого отношенія къ общей безопасности.

Пониманіе полиціи, какъ исполнительнаго органа по всѣмъ вообще отраслямъ управленія, совѣщаніе считаетъ и теоретически и практически несостоятельнымъ. Исполненіе не можетъ быть совершенно и вполнѣ обособленно отъ распоряженія. Порученіе одному и тому же органу исполнительной функціи вообще противорѣчитъ принципу раздѣленія занятій. Исполнительная дѣятельность по отдѣльнымъ отраслямъ управленія далеко не одинакова; подобно распорядительной, она требуетъ спеціальныхъ знаній, способностей, навыка. Распорядитель не обезпеченъ, если исполнитель ему не подчиненъ и не находится подъ его непосредственнымъ надзоромъ и руководствомъ. Въ частности, такъ наз., „хозяйственное“ управленіе, по мѣрѣ своего развитія, все менѣе и менѣе довольствуется полицейскимъ исполненіемъ, которое, по самой своей разбросанности, не можетъ быть ни правильнымъ, ни энергичнымъ.

Плохо осуществляемая полиціей исполнительная функція требуетъ, однако, отъ нея множества труда; она поглощаетъ все время и всѣ силы чиновъ полиціи, дѣлая для нихъ невозможнымъ исполненіе своихъ непосредственныхъ и прямыхъ обязанностей по охраненію безопасности и порядка. Въ особенности обременительны для полиціи дѣла по взысканію недоимокъ, казенныхъ и общественныхъ сборовъ, налоговъ и платежей всякаго рода. Дѣла эти поглощаютъ самую значительную часть времени и труда полицейскихъ чиновъ, — и тѣмъ не менѣе осуществляются ими неудовлетворительно, такъ какъ, дѣйствуя урывочно, полицейскій чиновникъ не можетъ имѣть тѣхъ свѣдѣній о средствахъ, условіяхъ жизни и бытѣ плательщиковъ, которыя составляютъ существеннѣйшее условіе для правильной и успѣшной дѣятельности податной администраціи.

Равнымъ образомъ, и обязанности полиціи въ области, такъ наз., хозяйственнаго управленія, съ одной стороны, требуютъ отъ нея много труда, а съ другой, осуществляются ею крайне неудовлетворительно. Освобожденіе полиціи отъ распорядительныхъ функцій, перешедшихъ къ общественнымъ учрежденіямъ, нисколько не сократило круга дѣлъ, лежа-

щихъ на ней, ибо въ настоящее время исполненіе умножившихся распоряженій въ области благоустройства требуетъ отъ нея большаго количества времени, труда и силъ, по сравненію съ тратившимся раньше на распоряженія по этимъ дѣламъ. Отсюда — постоянныя жалобы общественныхъ учрежденій на отсутствіе или крайнюю слабость полицейскаго наблюденія и исполненія земскихъ и городскихъ постановленій и распоряженій. Съ другой стороны, отсюда же недостаточная осмотрительность и энергія общественныхъ установленій въ пользованіи предоставленной имъ распорядительной властью. И въ настоящее время полиція заслоняетъ собою отъ населенія общественныя учрежденія; въ тѣхъ случаяхъ, когда мѣропріятія ихъ оказываются непрактичными и тягостными, враждебное чувство, ими вызываемое, обращается не на установленіе, отъ котораго они послѣдовали, а на полицію, приводящую ихъ въ исполненіе. Не имѣя возможности и права заботиться о мѣстномъ благоустройствѣ, полиція является только понудительной силой, взыскивающей недоимки, составляющей протоколы, арестующей и продающей имущество. Вполнѣ естественно, что населеніе привыкло смотрѣть на полицію, какъ на стѣснительную и враждебную ему силу, а не какъ на заступницу и охранительницу его безопасности.

Реорганизація полиціи требуетъ прежде всего освобожденія ея, по возможности, отъ правительственныхъ и исполнительныхъ функцій. Первыя должны перейти къ правительственнымъ органамъ, и въ частности, къ волостелямъ, являющимся органомъ обще-правительственной власти въ низшей единицѣ управленія—волости. Вторыя—къ исполнительнымъ органамъ отдѣльныхъ вѣдомствъ и общественныхъ установленій.

Поэтому реорганизація полиціи требуетъ, прежде всего, предоставленія исполнительной власти городскимъ и земскимъ установленіямъ, а затѣмъ созданія или усиленія особыхъ вѣдомственныхъ исполнительныхъ органовъ: податныхъ, судебныхъ и др.

Полиція должна быть спеціальнымъ органомъ, вѣдающимъ

охрану безопасности и порядка. Только въ видѣ исключенія, по соображеніямъ цѣлесообразности, или временно, впредь до созданія другихъ исполнительныхъ органовъ, на полиціи могутъ быть оставлены нѣкоторыя исполнительныя и распорядительныя функціи по дѣламъ общаго и спеціальнаго управленія [1]).

Слѣдующимъ вопросомъ полицейской реформы является вопросъ о предѣлахъ власти и способахъ дѣйствія чиновъ полиціи. По мнѣнію совѣщанія, опредѣленіе предѣловъ власти и способовъ дѣйствія полиціи, столь же необходимо и неотложно, какъ и ограниченіе круга дѣлъ: безъ этихъ двухъ важнѣйшихъ улучшеній, не можетъ быть сдѣлано ни одного дѣйствительнаго шага по пути преобразованія полицейскихъ установленій. Тѣмъ не менѣе, совѣщаніе не признало возможнымъ взять на себя рѣшеніе этого вопроса, по существу,—отчасти потому, что такое рѣшеніе необходимо предполагаетъ коренной пересмотръ устава о предупрежденіи и пресѣченіи преступленій, а также статей другихъ уставовъ, регулирующихъ дѣятельность полиціи.

Значеніе трудовъ совѣщанія въ разсматриваемомъ отношеніи заключается въ выясненіи и правильной постановкѣ подлежащаго разрѣшенію вопроса. Существеннѣйшимъ недостаткомъ современнаго устройства полиціи является, по мнѣнію совѣщанія, крайняя неопредѣленность, многочисленность и разбросанность по всѣмъ томамъ Свода правилъ, опредѣляющихъ ея дѣятельность. Дѣйствующее полицейское законодательство примыкаетъ непосредственно къ законодательству XVIII в., державшемуся патріархальныхъ воззрѣній на отношеніе власти къ гражданамъ и не особенно заботившемуся объ юридической опредѣленности своихъ постановленій. Между тѣмъ быстрое развитіе общественной жизни съ конца 40-хъ годовъ дѣлало такую неопредѣленность съ каждымъ годомъ все болѣе и болѣе ощутительной, а предпринимавшіяся попытки къ ея уничтоженію не достигали своей цѣли. Въ настоящее время неопредѣленность, много-

[1]) Объяснительная записка IV; Полиція, стр. 1—33.

численность и разбросанность полицейскихъ правилъ естественно и необходимо приводятъ къ тому, что даже въ рукахъ самаго добросовѣстнаго изъ полицейскихъ чиновъ присвоенная ему власть легко обращается въ произволъ или безполезное стѣсненіе для населенія.

Главная причина неудовлетворительности полицейскихъ наказовъ заключается, по мнѣнію совѣщанія, въ томъ, что составители ихъ предполагали возможнымъ достигнуть точнѣйшаго опредѣленія предѣловъ въ полицейской власти путемъ сведенія во-едино разбросанныхъ въ Сводѣ постановленій объ обязанностяхъ полиціи. Между тѣмъ съ одной стороны, такого рода сводки всегда являлись не полными и, слѣдовательно, не могли замѣнить собою Свода Законовъ, а съ другой, какъ бы онѣ ни были полны, онѣ не заключали въ себѣ ближайшаго опредѣленія предѣловъ власти и способовъ дѣйствія полиціи.

Съ точки зрѣнія совѣщанія, составленіе сборника постановленій, относящихся къ полиціи, требующее пересмотра всего законодательства и пересоставленія всѣхъ отдѣльныхъ уставовъ, не можетъ быть дѣломъ законодательства. Равнымъ образомъ, не дѣло законодательства опредѣленіе обязанностей полицейскихъ чиновъ въ частностяхъ и въ приспособленіи къ обстоятельствамъ временнымъ и мѣстнымъ: такое опредѣленіе можетъ быть достигнуто лишь инструкціей полицейскимъ чинамъ, составленной въ соотвѣтствіи съ закономъ высшимъ на мѣстахъ полицейскимъ начальствомъ.

Задача наказа заключается исключительно и только въ опредѣленіи нормальныхъ предѣловъ власти и способовъ дѣйствія полицейскихъ установленій,—тѣхъ правъ, которыя принадлежатъ полиціи при нормальныхъ условіяхъ, являются „обыкновеннымъ вооруженіемъ“ полиціи. Наоборотъ, права, предоставляемыя ей въ чрезвычайныхъ случаяхъ, на опредѣленное время или въ извѣстныхъ мѣстностяхъ, или по отношенію къ извѣстному роду лицъ, не могутъ и не должны быть регулируемы постояннымъ наказомъ. Равнымъ образомъ, не могутъ быть регулируемы наказомъ и тѣ предоставленныя полиціи особыя или спеціальныя права, которыя по существу

своему разсчитаны на нѣкоторыя точно опредѣленныя закономъ отношенія и случаи, какъ напримѣръ, права по отношенію къ союзному строю, печати, передвиженію и т. под.; такія права могутъ быть намѣчаемы только въ особыхъ уставахъ и спеціальныхъ законахъ по принадлежности,—въ уставахъ паспортномъ, цензурномъ и др.

Такимъ образомъ, предметъ наказа опредѣленіе обыкновенныхъ и общихъ правъ полиціи, — правъ по изданію обязательныхъ постановленій, по полицейскому разбирательству и наложенію взысканій административнымъ порядкомъ, по предупрежденію и пресѣченію преступленій. При опредѣленіи круга обыкновенныхъ правъ полиціи, наказъ долженъ: 1) точно опредѣлить существо ихъ и въ какихъ предѣлахъ они присваиваются отдѣльнымъ чинамъ полиціи, а если представится возможнымъ, то опредѣлить и случаи пользованія ими, хотя бы въ формѣ отрицательной; 2) установить необходимыя для огражденія частныхъ лицъ отъ произвола и излишнихъ стѣсненій формы и обряды пользованія этими правами, при соблюденіи коихъ дѣйствія полиціи только и могутъ быть признаны законными; 3) установить порядокъ обжалованія дѣйствій полиціи [1]).

Приступая къ обсужденію организаціи полицейскихъ учрежденій, совѣщаніе остановилось, прежде всего, на вопросѣ о низшихъ полицейскихъ служителяхъ уѣздной полиціи, т. е. десятскихъ, сотскихъ и урядникахъ. Совершенная несостоятельность нынѣшняго устройства низшей полицейской службы неопровержимо доказывается, по мнѣнію совѣщанія, какъ неоднократными попытками ея реорганизаціи министерства внутреннихъ дѣлъ, такъ равно результатами сенаторскихъ ревизій.

Эти недостатки сводятся къ слѣдующему.

Натуральная повинность замѣщенія должности десятскихъ и сотскихъ, лежащая на крестьянскомъ населеніи, представляется крайне для него обременительной.

Заставляющія крестьянъ отрываться отъ своего хозяйства,

[1]) Ib., стр. 33—37.

иногда въ самую рабочую пору, сопряженныя съ частыми отлучками изъ постояннаго мѣстожительства, плохо или совсѣмъ не оплачиваемыя и весьма отвѣтственныя должности эти замѣщаются на выборахъ худшими изъ крестьянъ, не имѣющими возможности и средствъ уклониться отъ ихъ занятія. Избираемые при такихъ условіяхъ десятскіе и сотскіе естественно оказываются совершенно непригодными для дѣйствительнаго отправленія полицейской службы. Они не только не исполняютъ своихъ обязанностей, но не имѣютъ о нихъ никакого понятія; не только не способствуютъ надзору за порядкомъ и безопасностью, открытію и обнаруженію преступленій, но, напротивъ того, нерѣдко заботятся о томъ, чтобы скрыть отъ глазъ правительственной полиціи слѣды преступленій и существующіе въ селеніяхъ безпорядки. По мѣрѣ развитія гражданской жизни, умноженія и усложненія обязанностей, возлагаемыхъ на полицію, совершенная непригодность низшихъ агентовъ полицейской власти становится все болѣе и болѣе ощутительной.

Что касается полицейскихъ урядниковъ, то учрежденная временнымъ положеніемъ комитета министровъ въ 1878 г. должность эта не оправдала возлагавшихся на нее ожиданій. Главной причиной ея неуспѣха необходимо признать, по мнѣнію совѣщанія, кромѣ чрезмѣрныхъ размѣровъ урядническихъ уставовъ, несоотвѣтствіе ихъ личнаго состава возложеннымъ на нихъ обязанностямъ. Обязанности эти имѣютъ двоякій характеръ: съ одной стороны, имѣлось въ виду создать, въ лицѣ урядниковъ, хорошихъ помощниковъ становыхъ приставовъ, а съ другой, учредить нижнихъ чиновъ полиціи, имѣющихъ постоянный и непосредственный надзоръ за порядкомъ и безопасностью въ селеніяхъ. Ни та, ни другая цѣль реформы не была ею достигнута.

Личный составъ урядниковъ, по отзывамъ ревизовавшихъ сенаторовъ, крайне неудовлетворителенъ; большинство изъ нихъ совершенно не понимаетъ и не можетъ понять своихъ обязанностей. Будучи людьми пришлыми и не дорожа своимъ мало ихъ удовлетворяющимъ служебнымъ положеніемъ, они не дорожатъ и своей репутаціей. Прежде всего, они ищутъ

дружбы и опоры среди мѣстныхъ кулаковъ и міроѣдовъ, для увеличенія своихъ средствъ они прибѣгаютъ къ взяткамъ и къ вымогательству въ самыхъ различныхъ ихъ видахъ; встрѣчаются нерѣдко случаи крайняго злоупотребленія властью, нанесенія побоевъ, истязанія, даже изнасилованія и т. под. Въ отношеніи предупрежденія преступленій дѣятельность урядниковъ представляется совершенно ничтожной. Производство дознаній по происшествіямъ и преступленіямъ, съ учрежденіемъ урядниковъ, даже понизилось въ качествѣ своего исполненія, такъ какъ, возложивъ его на урядниковъ, становые пристава перестали принимать непосредственное участіе въ производствѣ розысковъ и превратились въ наблюдательную или вѣрнѣе въ канцелярскую передаточную инстанцію. Наконецъ, и въ качествѣ руководителей сотскихъ и десятскихъ, урядники не выполняютъ своего назначенія; въ частности, съ ихъ стороны, совершенно не замѣчается руководства дѣятельностью сотскихъ, указаній и наставленій о томъ, на какіе предметы должно быть направлено преимущественно ихъ вниманіе и какъ имъ слѣдуетъ поступать при тѣхъ или другихъ обстоятельствахъ.

Признавая недостатки института урядниковъ настолько существенными, что „никакія частныя измѣненія и улучшенія этого института не могутъ привести къ осуществленію цѣлей, имѣвшихся въ виду при его введеніи“, совѣщаніе пришло къ заключенію о необходимости совершеннаго упраздненія урядниической должности.

Съ упраздненіемъ урядниковъ, особое значеніе пріобрѣтаетъ, конечно, должность сотскихъ; и дѣйствительно, эта должность подвергается совѣщаніемъ коренной реформѣ.

Прежде всего, выборный характеръ ея замѣщенія уступаетъ мѣсто системѣ назначенія. Опытъ времени, прошедшаго съ реформы Императрицы Екатерины II до минувшаго царствованія, доказалъ, по мнѣнію совѣщанія, совершенную непримѣнимость выборнаго начала къ полицейскимъ должностямъ. Должности эти, поставленныя, по самому свойству ихъ, въ полную зависимость отъ административнаго начальства, никогда не привлекали къ себѣ лучшихъ силъ и со-

ставъ выборныхъ чиновъ полиціи—становыхъ и исправниковъ—всегда былъ болѣе, чѣмъ неудовлетворительнымъ. Неграмотность, неопытность и пристрастіе сотскихъ являются прямыми послѣдствіями выборной системы въ примѣненіи къ такимъ должностямъ, назначеніе конхъ заключается въ обязанности слѣдить за ненарушеніемъ выборщиками постановленій закона, и служебное положеніе конхъ обусловливаетъ полную ихъ зависимость отъ служебнаго начальства.

Признавая сотскихъ служителями общей правительственной полиціи, и, слѣдовательно, упраздняя ихъ выборный характеръ, совѣщаніе оказалось, разумѣется, вынужденнымъ освободить крестьянъ отъ натуральной повинности по содержанію сотскихъ. По общему правилу, содержаніе сотскихъ относится проектомъ на средства казны, и только въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ, требующихъ по особымъ условіямъ усиленія состава полицейскихъ служителей, содержаніе сотскихъ, въ части, превышающей норму, относится на средства частныхъ лицъ (землевладѣльцевъ, фабрикантовъ etc.) и сельскихъ обществъ.

Наоборотъ, въ отношеніи должности десятскихъ, совѣщаніе не признало возможнымъ пойти дальше частныхъ поправокъ,—вродѣ отмѣны дежурства сотскихъ при полицейскихъ участкахъ, сокращенія ихъ числа и т. под. Вообще же назначеніе и содержаніе сотскихъ оставлено, какъ натуральная повинность населенія,—„въ виду необходимости предоставить властямъ надлежащую возможность пользоваться содѣйствіемъ мѣстнаго населенія въ случаяхъ недостаточности ихъ личныхъ средствъ“. По мнѣнію совѣщанія, десятскіе не должны имѣть значенія полицейской должности; это частныя лица, избираемыя или инымъ путемъ выставляемыя населеніемъ, для содѣйствія полиціи въ мѣстѣ ихъ постояннаго пребыванія [1]).

Обратившись къ разсмотрѣнію вопроса о реорганизаціи должности становыхъ приставовъ, совѣщаніе—главнымъ образомъ, на основаніи матеріаловъ, добытыхъ сенаторскими ревизіями—подвергло рѣзкой критикѣ существующее положеніе этой должности.

[1]) Ib., стр. 38—63.

Причины неудовлетворительности личнаго состава и самой дѣятельности становыхъ приставовъ заключаются въ обширности становъ, необезпеченности служебнаго положенія и непосильности возложенныхъ на нихъ обязанностей.

Въ частности, характеръ служебнаго положенія приставовъ, находящихся въ полной зависимости отъ начальства, таковъ, что должность эта привлекаетъ хорошихъ чиновниковъ лишь въ видѣ исключенія. Необезпеченные въ правильномъ движеніи по службѣ, опредѣляемые по личному выбору губернаторовъ, становые оказываются вынужденными служить не дѣлу, а лицамъ. Огромная масса чисто-исполнительныхъ дѣлъ по общему управленію поглощаетъ все время становыхъ приставовъ и лишаетъ ихъ возможности отдаться главной своей обязанности, — охраненію безопасности и порядка. Дѣятельность становыхъ пріобрѣтаетъ канцелярскій, чисто бумажный характеръ, непосредственное исполненіе полицейскихъ обязанностей перелагается ими на урядниковъ и на должностныхъ лицъ крестьянскаго самоуправленія. Несмотря на указанные недостатки разсматриваемой должности, совѣщаніе не признало, однако, возможнымъ проектировать какія-либо существенныя измѣненія въ настоящей ея постановкѣ: сколько-нибудь значительное увеличеніе числа становъ является, по мнѣнію совѣщанія, неосуществимымъ изъ-за финансовыхъ соображеній. Что же касается служебнаго положенія, а также чрезмѣрнаго количества обязанности становыхъ,—то существующіе въ этомъ отношеніи недостатки, по мнѣнію совѣщанія, будутъ устранены съ измѣненіемъ какъ порядка надзора, такъ и предметовъ вѣдомства полицейскихъ учрежденій, проектируемыхъ совѣщаніемъ. Освободившись отъ обязанностей по выдачѣ разныхъ удостовѣреній и свидѣтельствъ, по взысканію разныхъ штрафовъ, по исполненію порученій и требованій разныхъ установленій и мѣстъ, становые пристава превратятся изъ канцелярскихъ чиновниковъ, каковыми они являются de facto, въ полицейскихъ дѣятелей, каковыми они должны быть de jure.

Изъ частныхъ поправокъ, проектированныхъ совѣщаніемъ, заслуживаютъ вниманія: измѣненіе порядка опредѣленія границъ становъ; возложеніе, въ извѣстныхъ случаяхъ, на мѣстное населеніе и частныхъ владѣльцевъ обязанности содержать на свой счетъ полицейскихъ надзирателей на правахъ становыхъ приставовъ; отмѣна принадлежащаго дворянскимъ обществамъ права по представленію кандидатовъ въ становые изъ мѣстныхъ землевладѣльцевъ дворянъ; установленіе образовательнаго ценза для замѣщенія должности становыхъ; наконецъ, учрежденіе, по штатамъ губернскаго управленія, чиновниковъ-кандидатовъ на полицейскія должности, состоящихъ при губернаторѣ [1]).

Уѣздное полицейское управленіе, стоящее, на ряду съ исправникомъ, во главѣ уѣздной полиціи, по мнѣнію совѣщанія, является учрежденіемъ совершенно фиктивнымъ, существующимъ только на бумагѣ. Положенныя въ основу этого учрежденія два начала — коллегіальность и сословность — въ одинаковой мѣрѣ не примѣнимы къ организаціи полицейской власти, вообще.

Уѣздное полицейское управленіе является коллегіей, члены которой, наравнѣ съ исполнительными чиновниками полиціи, подчинены предсѣдателю управленія исправнику. Такое подчиненіе лишаетъ коллегіальное начало всякаго значенія. Сословные представители только числятся членами общаго присутствія управленія; въ дѣйствительности же никакого участія въ рѣшеніи дѣлъ они не принимаютъ. Представители дворянскаго сословія въ полиціи—крайне неудовлетворительны и малограмотны; засѣдатели отъ крестьянъ почти всѣ совершенно не грамотные и употребляются исключительно на дежурство при полицейскихъ управленіяхъ, сопровожденіе воинскихъ командъ и разноску пакетовъ по городу.

Засѣданій общаго присутствія — даже по тѣмъ дѣламъ, по которымъ закономъ требуется коллегіальное рѣшеніе — въ дѣйствительности, никогда не бываетъ. Проектъ журналь-

[1]) Ib., стр. 63—75.

наго постановленія, по указаніямъ исправника или его помощника, составляется секретаремъ, подписывается исправникомъ, послѣ чего его подписываютъ — иногда спустя значительное время послѣ его исполненія одинъ или два засѣдателя.

По мнѣнію совѣщанія, полицейскія функціи, по самому существу своему, должны быть ввѣряемы единоличнымъ органамъ. Коллегіальная организація полицейскихъ учрежденій имѣетъ нѣкоторое основаніе до тѣхъ поръ, пока въ вѣдѣніи полиціи сосредоточивалась вся почти мѣстная правительственная и отчасти судебная власть. Съ осуществленіемъ реформъ 60-хъ годовъ и, въ особенности, съ предстоящимъ, по проекту совѣщанія, освобожденіемъ полиціи отъ исполнительныхъ и правительственныхъ функцій, такая организація теряетъ всякій смыслъ.

Полиція безопасности должна быть организована на единоличномъ началѣ. Коллегіальность полицейскихъ установленій является лишь поводомъ къ вредному развитію бумажнаго производства, къ медленности полицейскихъ мѣропріятій, къ неправильному сложенію отвѣтственности съ единоличныхъ распорядителей и къ безцѣльному отягощенію государственнаго казначейства.

Исходя изъ вышеизложенныхъ соображеній, проектъ совѣщанія признаетъ присутствіе уѣзднаго полицейскаго управленія подлежащимъ упраздненію; вмѣстѣ съ нимъ подлежатъ упраздненію должности помощника исправника, непремѣннаго члена и сословныхъ засѣдателей присутствія.

Во главѣ уѣздной полиціи долженъ быть поставленъ, по мнѣнію совѣщанія, исправникъ. Неудовлетворительная постановка этой должности въ настоящее время, выражающаяся главнымъ образомъ въ недостаточномъ вниманіи исправника къ отправленію своей важнѣйшей обязанности по охранѣ безопасности и порядка, естественнымъ образомъ, будетъ измѣнена къ лучшему съ освобожденіемъ полиціи, вообще, отъ большей части лежащихъ на ней исполнительныхъ и правительственныхъ функцій, отнимающихъ, въ частности, у исправника весьма значительное количество времени и

труда. Предоставляя, по прежнему, единоличной власти губернатора право назначенія исправниковъ, „въ виду особой важности систематическаго проведенія въ дѣлѣ устройства единоличной полиціи начала строгаго, іерархическаго подчиненія полицейскихъ властей“,—совѣщаніе полагало, однако, что возвышеніе должности исправника и упроченіе служебнаго положенія занимающихъ ее лицъ будетъ достигнуто съ измѣненіемъ условій и характера надзора надъ ними,—и, въ частности, порядка увольненія и привлеченія ихъ къ отвѣтственности. Вмѣстѣ съ тѣмъ, въ видахъ того же возвышенія должности исправника, совѣщаніе признало необходимымъ обусловить назначеніе на эту должность опредѣленными требованіями возрастнаго и образовательнаго ценза. Наконецъ, считая безусловно необходимымъ обезпечить исправника отъ какой бы то ни было зависимости въ матеріальномъ отношеніи, а въ частности, въ отношеніи размѣра квартирнаго довольства отъ мѣстныхъ вліяній и партій, совѣщаніе оказалось вынужденнымъ отнести и квартирное довольство исправниковъ, въ опредѣленномъ штатами размѣрѣ, на счетъ казны [1]).

Приступая къ вопросу о реформѣ городской полиціи, совѣщаніе исходило изъ констатированной сенаторскими ревизіями совершенной неудовлетворительности нынѣшней ея организаціи. Недостатки городской полиціи, по мнѣнію совѣщанія, въ общихъ чертахъ, тѣ же, что и полиціи уѣздной. То же обремененіе непосильными и посторонними занятіями, та же неопредѣленность въ способахъ дѣйствій и предѣлахъ власти, та же неудовлетворительность личнаго состава. Большинство уѣздныхъ городовъ вовсе не имѣетъ постоянной и правильной полицейской охраны; дознанія, производимыя полицейскими надзирателями, большею частью неудовлетворительны; дѣлопроизводство городскихъ полицій отличается медленностью и запутанностью. Въ городскихъ полицейскихъ управленіяхъ—та же фиктивность коллегіальнаго начала, та же бумажность дѣлопроизводства.

[1]) Ib., стр. 76—89.

Въ виду малозначительности большинства городскихъ поселеній, совѣщаніе признало необходимымъ сохранить, какъ общее правило, включеніе городовъ въ составъ уѣздной полиціи. Для того чтобы дать этому началу, болѣе широкое развитіе, оно предположило дѣленіе городовъ на три разряда. Къ первому должны быть отнесены самыя незначительныя поселенія, подлежащія включенію въ составъ стана; ко второму—города, образующіе приравниваемую къ стану полицейскую единицу, состоящую подъ вѣдомствомъ исправника. И только въ наиболѣе значительныхъ городахъ, составляющихъ третій разрядъ, должна быть образована на особыхъ началахъ самостоятельная и отличная отъ уѣздной городская полиція.

Одинаковость недостатковъ уѣздной и городской полиціи требуетъ, по мнѣнію совѣщанія, одинаковыхъ мѣръ исправленія. Порядокъ и условія назначенія, предметы вѣдомства и предѣлы власти чиновъ городской полиціи должны быть опредѣлены примѣнительно къ началамъ, принятымъ относительно чиновъ уѣздной полиціи. Городскія полицейскія управленія, подобно уѣзднымъ, подлежатъ упраздненію.

Успѣшность реформы городской полиціи, совѣщаніе ставитъ въ прямую зависимость отъ развитія на практикѣ городскихъ исполнительныхъ органовъ, соотвѣтствующихъ, по роду своей дѣятельности, уѣзднымъ властямъ. Во всякомъ случаѣ, невозможность немедленнаго возложенія на эти органы нѣкоторыхъ функцій, относимыхъ къ компетенціи волостелей, вызываетъ необходимость оставленія ихъ—по крайней мѣрѣ на первое время – на городской полиціи. При составленіи подробныхъ законопроектовъ, должно быть принято во вниманіе какъ это обстоятельство, такъ равно и различіе въ служебномъ положеніи чиновниковъ городской и уѣздной полиціи, зависящее отъ различія круга дѣятельности въ средоточіяхъ населенія, отъ необходимости большей самостоятельности въ пунктахъ, удаленныхъ отъ административныхъ центровъ и т. п. [1]).

[1]) Ib., стр. 89—100.

Однимъ изъ наиболѣе трудныхъ и вмѣстѣ съ тѣмъ существенныхъ вопросовъ полицейской организаціи является вопросъ объ объединеніи губернской полиціи подъ властью того или иного начальствующаго лица. Рѣшеніе этого вопроса въ совѣщаніи не могло состояться единогласно.

По мнѣнію меньшинства (трехъ членовъ), устанавливаемое дѣйствующимъ правомъ непосредственное подчиненіе уѣздной и городской полиціи губернатору, какъ начальнику полиціи въ губерніи, представляется безусловно нецѣлесообразнымъ.

Будучи преимущественно органомъ мѣстнаго общеправительственнаго надзора, губернаторъ не можетъ быть въ то же время непосредственнымъ начальникомъ какой-либо части управленія. Оставаясь начальникомъ полиціи, губернаторъ неизбѣжно создалъ бы для нея совершенно исключительное и безотвѣтственное положеніе, подобное настоящему. Попрежнему, губернаторъ оказывался бы солидарнымъ съ каждымъ шагомъ всякаго полицейскаго чиновника, обнаруживая пристрастное отношеніе къ полицейской части, въ ущербъ правильному надъ нею надзору. Необходимо учрежденіе особой должности начальника полиціи въ губерніи; ибо только послѣдовательное и строгое проведеніе начала объединенія полиціи, подъ руководствомъ особаго лица и подъ общимъ надзоромъ губернатора и губернской коллегіи, можетъ положить конецъ существующему неустройству, поставить полицію въ правильныя отношенія къ губернской власти и дать ей надлежащія силы для достиженія цѣлей охраненія безопасности и предупрежденія преступленій.

Независимо отъ сказаннаго, освобожденіе губернаторовъ отъ непосредственнаго начальствованія надъ полиціей представляется безусловно неотложнымъ, въ виду предстоящаго, съ осуществленіемъ проектированныхъ совѣщаніемъ реформъ, расширенія губернаторской дѣятельности по надзору надъ мѣстными установленіями и по участію въ рѣшеніи общеправительственныхъ дѣлъ. И въ настоящее время отсутствіе надзора за чинами полиціи и руководства надъ дѣйствіями ихъ объясняется прежде всего тѣмъ, что губернаторъ, будучи занятъ другими дѣлами по губерніи, не въ состояніи надлежащимъ образомъ осуществлять свою начальственную надъ полиціей власть. Такая власть настолько сложна, что можетъ поглотить собою всѣ силы и все время одного лица и потому несовмѣстна съ другими занятіями губернаторовъ, не имѣющихъ при томъ обыкновенно и надлежащей для полицейской дѣятельности подготовки.

Наконецъ, подчиненіе полиціи особо назначенному начальнику являлось бы вѣрнѣйшимъ средствомъ объединенія въ лицѣ такого начальника политической полиціи съ общей. Отсутствіе единства въ организаціи полиціи обусловливается существованіемъ, наряду съ общей полиціей, особой жандармской, не подчиненной губернской администраціи и имѣющей непосредственныя сношенія съ центральной властью. Сліяніе должностей начальника полиціи съ начальникомъ жандармскаго управленія уничтожило бы разъ навсегда существующую рознь и предоставило бы возможность министру внутреннихъ дѣлъ назначать на эту должность способныхъ и достойныхъ лицъ какъ военнаго, такъ и гражданскаго управленія.

Не соглашаясь съ мнѣніями меньшинства, большинство совѣщанія (шесть членовъ) не усматривало „практической пользы“ отъ созданія должности особаго начальника полиціи, „какъ бы таковая ни представлялась согласной съ началомъ порученія губернатору и губернской коллегіи общаго надзора за всѣмъ управленіемъ“.

Главный аргументъ большинства — невозможность приравненія устройства полицейскаго управленія въ губерніи къ другимъ отдѣльнымъ управленіямъ, въ виду существенной важности полиціи — и въ особенности, политической — для охраненія общественнаго порядка. Вслѣдствіе такой важности нельзя не допустить возможности на практикѣ такого исключительнаго положенія новой должности по отношенію къ центральному вѣдомству, при которомъ, въ силу вещей, полиція можетъ занять положеніе, независимое отъ прямого вліянія губернатора. При такихъ условіяхъ губернаторъ станетъ еще болѣе, чѣмъ нынѣ, безучастнымъ лицомъ въ дѣлѣ

охраны государственнаго порядка и вмѣстѣ съ тѣмъ, должность начальника полиціи неминуемо пріобрѣтетъ такое значеніе, что надзоръ губернатора обратится, по необходимости, въ мертвую букву, и существующій нынѣ вредъ отъ безотвѣтственности полицейскихъ чиновъ не только не уменьшится, но даже возрастетъ. Съ другой стороны, дѣятельность начальника полиціи, являющагося въ то же время начальникомъ жандармскаго управленія, неизбѣжно пріобрѣла бы односторонній характеръ, и задачи полиціи, весьма важныя для сохраненія общаго порядка, принесены были бы въ жертву преслѣдованію исключительныхъ чисто-политическихъ цѣлей.

Въ виду вышеизложенныхъ соображеній, большинство совѣщанія пришло къ убѣжденію въ необходимости сохранить и на будущее время за губернаторомъ значеніе главнаго начальника полиціи въ губерніи [1]).

Обсуждая вопросъ объ организаціи полиціи, совѣщаніе не разъ останавливалось на частномъ, но вмѣстѣ съ тѣмъ весьма существенномъ вопросѣ о содержаніи чинамъ полиціи.

Съ одной стороны, привлеченіе на полицейскую службу способныхъ и добросовѣстныхъ дѣятелей требуетъ, по мнѣнію совѣщанія, улучшенія матеріальнаго положенія полицейскихъ чиновъ путемъ увеличенія получаемаго ими содержанія; съ другой, самостоятельность и независимость полицейскихъ чиновъ и служителей возможна только въ томъ случаѣ, когда матеріальное ихъ благосостояніе не зависитъ отъ усмотрѣнія и расположенія частныхъ лицъ и общественныхъ установленій и когда, слѣдовательно, все свое содержаніе они получаютъ исключительно, въ опредѣленномъ закономъ размѣрѣ, изъ средствъ государственнаго казначейства.

Реформа полиціи требуетъ, такимъ образомъ, во-первыхъ, увеличенія содержанія полицейскихъ чиновъ и, во-вторыхъ, обращенія всѣхъ, безъ исключенія, расходовъ по полиціи на средства казны.

---

[1]) Іь., стр. 108—112.

Послѣдовательное осуществленіе указанныхъ мѣръ совѣщаніе не признало, однако, возможнымъ изъ-за соображеній финансоваго свойства.

Такъ, прежде всего, увеличеніе содержанія чиновъ полиціи, по мнѣнію совѣщанія, не должно бы быть значительнымъ, ибо улучшеніе служебныхъ условій полицейской службы само по себѣ повлечетъ улучшеніе и личнаго состава полиціи.

Что касается расходовъ на полицію, то совѣщаніе признало необходимымъ отнести на средства государственнаго казначейства расходы по содержанію сотскихъ и по квартирному довольствію сотскихъ и исправниковъ. Наоборотъ, оно не признало возможнымъ сложеніе съ земства квартирнаго довольствія становыхъ. Равнымъ образомъ оно затруднилось отнести и расходы по разъѣздамъ полиціи на счетъ казны; наконецъ, содержаніе городской полиціи, по мнѣнію большинства совѣщанія, должно быть отнесено на средства казны не цѣликомъ, а только въ той его части, которая соотвѣтствуетъ государственному значенію полиціи тѣхъ или иныхъ городовъ; другими словами, участіе городовъ въ расходахъ на полицію должно бы стоять, по мнѣнію совѣщанія, въ обратно-пропорціональномъ отношеніи къ ихъ государственному значенію.

Послѣдній изъ вопросовъ по вопросу о полицейской реформѣ, остановившій на себѣ вниманіе совѣщанія, касается устройства жандармской части.

Собственно говоря, вопросъ этотъ уже оказался, въ значительной мѣрѣ, предрѣшеннымъ исходомъ преній по вопросу о начальствованіи надъ полиціей въ губерніи.

Признавая необходимымъ оставить начальствованіе надъ полиціей въ рукахъ губернатора, именно, въ виду невозможности соединенія общей и политической полиціи въ лицѣ одного и того же самостоятельнаго начальника, совѣщаніе тѣмъ самымъ признало необходимымъ отдѣльное существованіе жандармской части.

Согласно общему плану занятій, преподанному комиссіи ст. секр. Каханова, вопросъ о порядкѣ производства дозна-

ній по государственнымъ преступленіямъ не могъ быть подвергнутъ совѣщаніемъ обсужденію, по существу. Поэтому совѣщаніе остановилось лишь на вопросѣ о возможности возложенія на наблюдательный составъ жандармскаго корпуса,—т. е. на ту его часть, которая вѣдаетъ „высшую государственную полицію и политическую юстицію“, — нѣкоторыхъ функцій обще-полицейской дѣятельности.

Принимая во вниманіе, что, по даннымъ сенаторскихъ ревизій, нижніе чины наблюдательнаго состава представляютъ собою значительную, но мало занятую, почти безполезную полицейскую силу,—мало занятую потому, что производство дознаній по политическимъ дѣламъ возложено исключительно на офицеровъ наблюдательнаго состава — совѣщаніе признало желательнымъ приспособленіе нижнихъ чиновъ жандармскаго корпуса наблюдательнаго состава къ мѣстной полицейской организаціи, въ формѣ подвижныхъ командъ. Что касается желѣзно-дорожной жандармской полиціи, то она, по мнѣнію совѣщанія, подлежитъ сохраненію и на будущее время, съ возможнымъ лишь устраненіемъ полной обособленности ея устройства.

III.

Какъ видно изъ предыдущаго, предположенія совѣщанія о преобразованіи полиціи носятъ, по преимуществу, характеръ „намѣтокъ“, а не „проекта“; ими указывается лишь—и то въ самыхъ общихъ чертахъ—направленіе предстоящей реформы,—тѣ цѣли, которыя должны быть ею достигнуты. Объясняется это, по заявленію предсѣдателя, сдѣланному въ комиссіи, тѣмъ соображеніемъ, что устройство полиціи—болѣе, чѣмъ какой-либо иной части въ организаціи мѣстнаго управленія — должно опредѣляться, въ своихъ подробностяхъ, соображеніями и воззрѣніями вѣдомственнаго свойства.

Обсуждая „намѣтки“ совѣщанія, комиссія не только не внесла въ нихъ бо̀льшей опредѣленности, но, наоборотъ, соглашаясь въ принципѣ съ большинствомъ предположеній

совѣщанія, дальнѣйшими оговорками и умолчаніями лишила ихъ почти всякаго практическаго значенія [1]).

Центральное по своей важности мѣсто въ ряду предположеній совѣщанія по разсматриваемому вопросу занимаетъ, конечно, проектированное ею преобразованіе полиціи изъ исполнительнаго органа по всѣмъ вообще дѣламъ управленія въ органъ, спеціально вѣдающій полицію безопасности. Намѣчая означенное преобразованіе, совѣщаніе ввело, однако, въ свой проектъ оговорку о необходимой осторожности и постепенности его осуществленія; въ трудахъ комиссіи дальнѣйшее развитіе получаетъ не самый проектъ преобразованія, а сопровождающая его оговорка.

Несмотря на то, что въ преніяхъ по разсматриваемому вопросу комиссія исходила изъ „общаго убѣжденія“ въ неудовлетворительности настоящей дѣятельности полиціи, въ прямой зависимости отъ обремененія ея непосильными и, по большей части, ей несвойственными обязанностями, въ составѣ комиссіи не образовалось единогласнаго мнѣнія по вопросу о возможности преобразованія полиціи на указанныхъ совѣщаніемъ началахъ.

Такъ, прежде всего, одинъ изъ членовъ, товарищъ министра внутреннихъ дѣлъ, завѣдывающій полиціей (сен. П. А. Оржевскій), высказался рѣшительнымъ образомъ противъ проектированнаго совѣщаніемъ освобожденія полиціи отъ исполнительныхъ функцій по дѣламъ „хозяйственнаго“ управленія, ввѣреннымъ земскимъ и городскимъ общественнымъ установленіямъ. По мнѣнію названнаго члена, основныя положенія полицейскаго устройства въ западно-европейскихъ государствахъ едва ли могутъ быть въ полной мѣрѣ примѣнены въ нашемъ отечествѣ. Почти повсемѣстное на Западѣ раздѣленіе предметовъ полицейскаго вѣдомства между правительствомъ и органами общественнаго самоуправленія, фактически создающее существованіе двухъ полицій,—государственной для охраненія безопасности и общественной для охраненія благоустройства и благосостоянія, стоитъ въ непо-

[1]) Вопросъ о реформѣ полиціи обсуждался комиссіей въ засѣданіяхъ 25 и 28 февраля и 3 марта 1885 г. (Журналъ № 11).

средственной зависимости отъ степени довѣрія высшаго правительства къ способности населенія къ самоуправленію. Тамъ, гдѣ самоуправленіе имѣетъ глубокіе корни въ историческомъ развитіи страны и, кромѣ того, населеніе достаточно развито, попеченіе о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ можетъ быть отдано въ вѣдѣніе органовъ самоуправленія, и, наоборотъ, при замѣчаемомъ несоотвѣтствіи общественнаго развитія съ обыденными потребностями благоустройства, наблюденіе за благоустройствомъ должно быть признано задачей, несоразмѣрной съ силами органовъ мѣстнаго самоуправленія. Именно потому передача въ вѣдѣніе городскихъ, земскихъ и общественныхъ установленій исполнительной власти по дѣламъ общественнаго благосостоянія и благоустройства, съ устраненіемъ всякаго вмѣшательства правительственной полиціи, представляется въ настоящее время невозможной. Конечно, и органамъ самоуправленія могутъ быть предоставлены въ сферѣ ихъ вѣдѣнія исполнительныя права, но они должны осуществляться ими не исключительно, а параллельно съ дѣятельностью правительственной полиціи.

Далѣе, по мнѣнію двухъ членовъ комиссіи (кн. А. Д. Оболенскаго и С. С. Бехтѣева), облегченіе полиціи отъ непосильнаго бремени возложенныхъ на нее дѣлъ и, вмѣстѣ съ тѣмъ, устраненіе недостатковъ существующей постановки полиціи безопасности можетъ быть вообще наиболѣе удовлетворительно достигнуто не столько сложеніемъ съ полиціи части вѣдаемыхъ ею дѣлъ, сколько увеличеніемъ ея личнаго состава. Населеніе привыкло подчиняться полиціи, исполнять ея требованія; возложеніе ея обязанностей на другіе органы врядъ ли улучшитъ управленіе, ибо новые органы будутъ дѣйствовать менѣе удовлетворительно, чѣмъ полиція. При настоящихъ условіяхъ мѣстной жизни и быта населенія полная спеціализація задачъ полиціи и освобожденіе ея отъ всѣхъ несвойственныхъ ей обязанностей представляются на практикѣ недостижимыми.

Въ противоположность вышеприведеннымъ мнѣніямъ, другіе члены комиссіи (С. А. Мордвиновъ, Н. А. Вагановъ, Д. А. Наумовъ, Н. А. Чаплинъ) признавали и въ настоящее время возможнымъ проведеніе точной грани между понятіями полиціи безопасности и полиціи благосостоянія, — одновременно съ организаціей послѣдней на общественныхъ началахъ. При осуществленіи проектированной совѣщаніемъ мѣры, съ одной стороны, облегчатся обязанности общей полиціи, а съ другой, улучшится мѣстное благоустройство. Что касается увеличенія личнаго состава полицейскихъ чиновъ, то, во-первыхъ, оно неосуществимо въ сколько-нибудь широкихъ размѣрахъ изъ-за соображеній финансоваго свойства, а во-вторыхъ, само по себѣ оно не является возраженіемъ противъ необходимости сложить съ полиціи часть ея обязанностей, не имѣющихъ прямого отношенія къ ея непосредственной цѣли, т. е. къ охраненію безопасности и порядка.

Въ виду коренного разногласія между членами комиссіи, послѣдняя, въ концѣ концовъ, послѣ долгихъ преній, остановилась на слѣдующемъ компромиссѣ.

Присоединяясь вообще къ заключенію совѣщанія о томъ, что освобожденіе полиціи отъ обязанностей, выходящихъ изъ круга дѣлъ полиціи безопасности, составляло бы одно изъ средствъ къ дѣйствительному улучшенію ея дѣятельности, комиссія, вмѣстѣ съ тѣмъ, постановила занести въ протоколъ, что количество вѣдаемыхъ полиціей дѣлъ по современнымъ условіямъ не можетъ быть ограничено въ особо ощутительной степени и что потому проведеніе означеннаго начала въ законѣ можетъ быть осуществлено только постепенно и въ такихъ размѣрахъ, которыми на первое время достигнуто будетъ лишь сравнительное облегченіе лежащихъ нынѣ на полиціи обязанностей [1]).

Что касается вопроса о предѣлахъ власти и способахъ дѣйствія полиціи, а также о порядкѣ обжалованія полицейскихъ мѣропріятій, то, признавая одной изъ причинъ неудовлетворительности полицейскаго строя неопредѣленность законодательныхъ постановленій, комиссія не нашла, однако, возможнымъ остановиться на подробномъ обсужденіи этихъ

[1]) Журналъ № 11, стр. 1—9.

вопросовъ, имѣющихъ, будто бы, преимущественно вѣдомственный характеръ и относящихся къ подробностямъ спеціальной организаціи полицейской службы.

По вопросу объ организаціи полиціи, комиссія въ общемъ присоединилась къ „намѣткамъ“ совѣщанія. Между прочимъ, не лишенный интереса обмѣнъ мнѣній вызванъ былъ въ комиссіи предположеніемъ совѣщанія объ упраздненіи урядниковъ. По мнѣнію вѣдомственнаго представителя министерства внутреннихъ дѣлъ, правительственные сотскіе ни въ какомъ случаѣ замѣнить урядниковъ не могутъ. Въ случаѣ ихъ упраздненія, сотскіе остались бы безъ руководства и вмѣстѣ съ тѣмъ оказалась бы уничтоженной та передвижная сила, которую всетаки представляли собой урядники. Самое названіе „урядникъ“ пріобрѣло значеніе, обусловливающее необходимость его сохраненія. Вполнѣ русское и понятное для народа, оно уже успѣло соединиться у населенія съ представленіемъ объ извѣстной власти, сравнительно къ нему близкой и стоящей въ непосредственной связи съ грознымъ еще по традиціи для массы простого люда становымъ приставомъ. Поэтому, хотя урядникъ и непріятенъ для населенія, онъ долженъ быть сохраненъ и въ существѣ и въ названіи.

Точно такъ же въ комиссіи не составилось единогласнаго мнѣнія и по вопросу объ упраздненіи крестьянской повинности по выставленію сотскихъ. По мнѣнію 7 членовъ (гр. К. И. Паленъ, И. И. Шамшинъ, Ѳ. Л. Барыковъ, П. А. Анинъ, кн. А. Д. Оболенскій, С. С. Бехтѣевъ и А. Д. Пазухинъ), упраздненіе нынѣ существующихъ сотскихъ представляется невозможнымъ, прежде всего потому, что съ учрежденіемъ правительственныхъ сотскихъ, общее число ихъ неизбѣжно, въ виду финансовыхъ соображеній, подвергнется значительному сокращенію; между тѣмъ, реформа полиціи должна состоять не въ уменьшеніи, а въ увеличеніи ея состава. Вообще, у насъ въ Россіи невозможно обойтись безъ мѣстной повинности въ организаціи полицейской части въ виду невозможности, при такихъ пространствахъ и условіяхъ быта, создать правительственную полицію, достаточную

по своей численности. Каковы бы ни были недостатки сотскихъ, они являются дѣйствительной властью, къ которой населеніе привыкло; рискованно отказаться отъ этого вѣкового, исторически сложившагося института, не стоящаго ничего правительству и дающаго въ распоряженіе полиціи даровую, полезную, близкую народу силу.

Съ приведенными соображеніями, направленными противъ предложеннаго совѣщаніемъ упраздненія урядниковъ и замѣны выборныхъ сотскихъ правительственными, не согласилось большинство комиссіи.

Что касается урядниковъ, то, по мнѣнію комиссіи, главный недостатокъ этого института заключается въ двойственномъ его характерѣ: урядники являются въ одно и то же время помощниками становыхъ и передвижною полицейской силой. Съ упраздненіемъ значенія ихъ, какъ помощниковъ становыхъ , они ничѣмъ, по существу, не будутъ отличаться отъ сотскихъ.

Равнымъ образомъ, по мнѣнію большинства комиссіи (предсѣдателя и 22 членовъ), совершенно не убѣдительны возраженія и противъ отмѣны повинности крестьянъ по выставленію сотскихъ. Поддерживая соображенія, высказанныя въ совѣщаніи, комиссія признала справедливымъ и соотвѣтствующимъ цѣли правильной организаціи полиціи натуральную повинность сотскихъ вовсе отмѣнить, — съ тѣмъ однако, чтобы часть расходовъ на содержаніе полиціи покрывалась изъ средствъ мѣстнаго населенія.

Вмѣстѣ съ тѣмъ, признавая необходимымъ участіе населенія, вообще, въ расходахъ на содержаніе низшихъ полицейскихъ чиновъ, комиссія высказалась противъ проектированнаго совѣщаніемъ предоставленія мѣстной власти права требовать, въ извѣстныхъ случаяхъ, учрежденія полицейскихъ служителей и надзирателей за счетъ мѣстнаго населенія.

По вопросу объ отмѣнѣ коллегіальныхъ установленій уѣздной и городской полиціи, комиссія присоединилась къ мнѣнію совѣщанія; вмѣстѣ съ тѣмъ, однако, она признала необходимымъ сохранить должность помощника исправника.

Точно такъ же комиссія согласилась съ предположеніями совѣщанія объ отнесеніи расходовъ по разъѣздамъ полиціи и квартирному довольствію становыхъ на средства мѣстнаго населенія, а также объ участіи городовъ въ содержаніи городской полиціи.

Никакихъ сомнѣній въ комиссіи не вызвало предположеніе большинства совѣщанія, согласно которому главнымъ начальникомъ полиціи долженъ остаться губернаторъ [1]).

Послѣднимъ изъ разсмотрѣнныхъ комиссіею вопросовъ, касающихся реорганизаціи полиціи, является вопросъ о преобразованіи жандармскаго корпуса съ цѣлью созданія особой жандармской полиціи. Предположеніе совѣщанія о привлеченіи жандармскаго корпуса къ отправленію обще-полицейской службы въ видѣ военныхъ передвижныхъ командъ, встрѣтило въ комиссіи рѣшительную оппозицію со стороны вѣдомственнаго представителя министерства внутреннихъ дѣлъ.

По мнѣнію означеннаго лица, совѣщаніе, отдавая должное прекраснымъ качествамъ унтеръ-офицеровъ корпуса жандармовъ, едва ли правильно считало ихъ мало занятыми и стоящими совершенно въ сторонѣ отъ дѣлъ общей полиціи. Въ силу закона 19 мая 1871 года корпусъ жандармовъ несетъ многочисленныя обязанности по преслѣдованію государственныхъ преступленій и охраненію безопасности и порядка.

Чины прокурорскаго надзора по соглашенію съ жандармскими начальниками, имѣютъ право обращаться за содѣйствіемъ служащихъ въ корпусѣ. Многочисленныя обязанности общаго свойства возложены на жандармскій корпусъ по, такъ называемому, надзору. Такъ, напримѣръ, Высочайше утвержденной 31 декабря 1866 г. инструкціей жандармскимъ чинамъ варшавскаго округа на послѣднихъ возложено наблюденіе за охраненіемъ благосостоянія и спокойствія всѣхъ сословій, а равно за ненарушеніемъ законовъ всѣми властями и вѣдомствами. Въ дѣлахъ, касающихся охраненія безопасности и порядка, мѣстная власть обращается,

[1]) Журналъ № 11, стр. 12—25.

именно, къ жандармамъ, въ виду того довѣрія, съ которымъ относится къ нимъ населеніе, видящее въ нихъ царскихъ слугъ и давно привыкшее отдѣлять ихъ отъ общей полиціи. Пріуроченіе жандармскихъ унтеръ-офицеровъ къ передвижнымъ командамъ, требующее значительнаго увеличенія ихъ состава, повлекло бы за собою расходъ въ нѣсколько милліоновъ и оказалось бы не по силамъ государственному казначейству. Та цѣль, которую имѣло въ виду совѣщаніе,—а именно созданіе хорошей полиціи безопасности, стоящей, по возможности, далеко отъ мелкихъ дрязгъ жизни, не можетъ быть достигнута сліяніемъ жандармовъ съ общею полиціей. Хорошій составъ корпуса жандармовъ объясняется традиціями, дисциплиною, обособленностью и корпоративнымъ духомъ; отдать жандармовъ въ распоряженіе становыхъ значитъ испортить ихъ и разстроить тотъ кадръ, который можетъ служить въ будущемъ основаніемъ для организаціи правительственной полиціи по образцу западно-европейскихъ государствъ.

Кромѣ громадныхъ средствъ, которыя потребовались бы на надлежащимъ образомъ устроенную жандармскую полицію, созданіе такой полиціи представляется невозможнымъ и по другимъ соображеніямъ. Такъ, прежде всего, при отсутствіи строго-инстанціоннаго подчиненія министерству внутреннихъ дѣлъ губернаторовъ, невозможно подчиненіе губернаторамъ жандармской полиціи. Въ настоящее время допускается обжалованіе распоряженій и дѣйствій губернаторовъ непосредственно въ I департаментъ Правительствующаго Сената; такой порядокъ обжалованія полицейскихъ дѣлъ, вѣдаемыхъ жандармскимъ корпусомъ, врядъ ли удобенъ.

Принимая во вниманіе вышеизложенныя соображенія, комиссія пришла къ тому заключенію, что дѣйствительныя мѣропріятія, направленныя къ созданію корпуса жандармской полиціи, потребовали бы столь значительныхъ единовременныхъ и постоянныхъ расходовъ, что практическое осуществленіе такой мѣры не представляется въ настоящее время возможнымъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ, не касаясь вовсе обя-

занностей жандармскаго корпуса по преслѣдованію государственныхъ преступленій, комиссія признала, что отмѣнныя свойства нижнихъ чиновъ означеннаго корпуса обусловливаютъ пользу возможнаго развитія нынѣшней ихъ дѣятельности по преслѣдованію и обнаруженію общеуголовныхъ преступленій и по прекращенію безпорядковъ [1]).

[1]) Ib., стр. 25—28.

2.